L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission des FINANCES

SÉNAT

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027 prévoit de ramener le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS) à **12,7 milliards d'euros en 2027**, après **21,8 milliards d'euros en 2026**. **Le rapporteur pour avis estime que le redressement des comptes sociaux est effectivement indispensable** : le déficit de 2026 est deux fois plus élevé qu'en 2023, sans crise financière ni sanitaire.

Ce déficit nourrit une dette qui n'a plus de perspective de remboursement. Elle s'accumule à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), où elle atteindrait 65,4 milliards d'euros fin 2026, financée par des emprunts à moins d'un an. La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) n'a plus de marge pour en reprendre.

Pour autant, le rapporteur pour avis considère que **le redressement proposé par le Gouvernement en 2027 manque de crédibilité**. Il repose sur un scénario de croissance jugé optimiste par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), et sur des économies qui dépendent, pour la plupart, de décrets ou de négociations à venir. Par ailleurs, le déficit augmenterait de nouveau dès 2028. Or, aucune nouvelle reprise de dette ne pourra être envisagée **sans une trajectoire crédible de retour à l'équilibre**, fondée sur la réduction des dépenses.

Les retraites concentrent une large part de ces difficultés. Les cotisations et les impôts affectés ne couvrent qu'environ 80 % des pensions. Le reste, près de **90 milliards d'euros**, est financé par des subventions publiques. Or les documents soumis au Parlement ne permettent pas de le constater ; l'article liminaire du PLFSS affiche même un léger excédent de la sécurité sociale en 2027. **Comme l'an dernier, le rapporteur pour avis demande une présentation des comptes qui montre la situation réelle de la sécurité sociale, y compris le coût des retraites pour les finances publiques.**

Le rapporteur pour avis s'en étant remis à la sagesse de la commission, celle-ci a décidé d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements proposés par la commission des affaires sociales.



OCTOBRE 2026

I. Un déficit stabilisé à un niveau très élevé en 2026, un redressement fragile en 2027

A. En 2026, le déficit de la sécurité sociale dépasse la prévision

En 2026, le déficit des ROBSS atteindrait **21,8 milliards d'euros**. La LFSS pour 2026 prévoyait **19,4 milliards d'euros**. L'écart vient des recettes, **inférieures de 4,4 milliards d'euros à la prévision**. En effet, la masse salariale du secteur privé a moins progressé que prévu, de **1,6 %** contre 2,3 % anticipés.

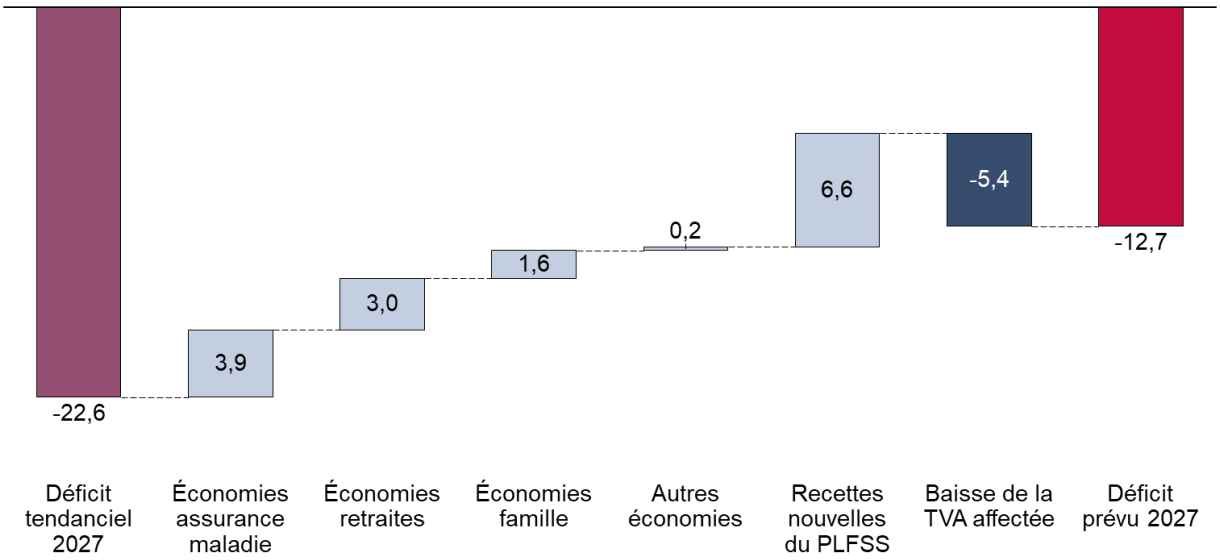
Le déficit de 2026 n'est resté proche de celui de 2025 (21,6 milliards d'euros) que grâce à **9,5 milliards d'euros** de recettes nouvelles. Sans elles, il aurait atteint près de **31 milliards d'euros**. Le déficit reste concentré sur les branches maladie (**12,5 milliards d'euros**) et vieillesse (**8,0 milliards d'euros)**. Le déficit de la branche maladie s'explique notamment par **le Ségur de la santé**, dont le coût atteint encore **12,1 milliards d'euros en 2026**. **Le rapporteur pour avis souligne que cette situation est particulièrement inquiétante et appelle des mesures de réduction des dépenses.**

B. En 2027, un redressement ambitieux, fondé sur un scénario optimiste et des économies encore incertaines

Sans les mesures du PLFSS, le déficit atteindrait 22,6 milliards d'euros en 2027. Le texte prévoit de le ramener à **12,7 milliards d'euros,** surtout grâce à des économies.

Du déficit tendanciel au déficit prévu en 2027

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes (octobre 2026) et l'annexe 3 du PLFSS pour 2027

Le PLFSS prévoit **8,7 milliards d'euros d'économies.** L'assurance maladie en porterait 3,9 milliards, les retraites 3,0 milliards et la branche famille 1,6 milliard. Pour les retraites, seules les pensions inférieures à 1 260 euros par mois seraient revalorisées au 1er janvier 2027.

En recettes, le PLFSS prévoit **6,6 milliards d'euros de mesures nouvelles**. En parallèle, le PLF pour 2027 réduit de 5,4 milliards d'euros la part de TVA que l'État verse à la sécurité sociale pour compenser les allègements généraux de cotisations. En effet, le gel du barème de ces allègements, décidé en juin 2026, a réduit leur coût. Au total, les recettes de la sécurité sociale n'augmentent que de **1,2 milliard d'euros.**

Le rapporteur pour avis considère que ce redressement est fragile. D'abord, la plupart des économies dépendent de décrets ou de négociations, et sont donc **incertaines**. Leur chiffrage est en outre peu documenté : les documents annexés au PLFSS en donnent le montant, sans expliquer comment il est calculé. Ensuite, **le scénario de croissance (1,0 %) est jugé optimiste** par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Les prévisions de masse salariale se sont d'ailleurs révélées trop optimistes en 2025 et en 2026. Or, un point de masse salariale en moins dégrade à lui seul le solde de **2,7 milliards d'euros**.

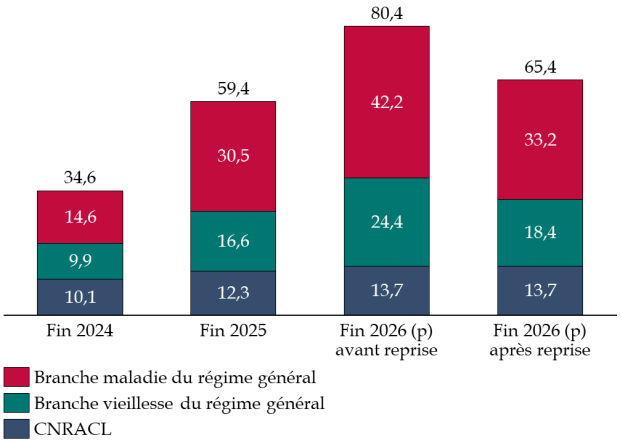
II. Une dette sociale qui continue de croître, un retour à l'équilibre à prévoir

Après 2027, le déficit augmenterait de nouveau, jusqu'à **17,0 milliards d'euros en 2030.** La trajectoire du Gouvernement ne prévoit pas de retour à l'équilibre.

Malgré la reprise de 15 milliards d'euros de dette par la CADES en 2026, la dette portée par l'ACOSS atteindrait **65,4 milliards d'euros fin 2026**. L'ACOSS ne dispose pas de recettes pour la rembourser et emprunte donc à court terme sur les marchés. Ainsi, son plafond d'emprunt passerait à **85 milliards d'euros en 2027.** Elle doit donc renouveler sans cesse des emprunts de plus en plus élevés, ce qui l'expose à la hausse des taux et à un risque de difficulté pour payer les prestations. La CADES, de son côté, ne peut plus reprendre de dette sans dépasser son échéance de 2033.

Déficits financés par l'ACOSS par branche, de fin 2024 à fin 2026

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale

Le rapporteur pour avis constate qu'une **nouvelle reprise** de la dette de l'ACOSS par la CADES **sera nécessaire à terme**. Pour autant, cela ne réglera rien si la sécurité sociale reste durablement déficitaire : une nouvelle dette s'accumulera aussitôt à l'ACOSS, comme après la reprise de 2026. Avant toute reprise, il faut donc prévoir un retour à l'équilibre des comptes.

III. Des comptes difficilement lisibles, qui masquent notamment la situation réelle du système de retraite

A. Un système de retraite durablement déficitaire et dépendant des subventions publiques

Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), le déficit du système de retraite passerait de **0,2 point** de produit intérieur brut (PIB) en 2025 à **2,4 points en 2070.**

Ce déficit sous-estime pourtant le besoin de financement. Le COR compte en effet comme des ressources les subventions que les régimes reçoivent de l'État et d'autres administrations publiques. Si l'on ne retient que les cotisations au taux de droit commun et les impôts affectés, les ressources propres des régimes ne couvrent qu'environ 80 % des pensions en 2026. Le reste, soit environ 90 milliards d'euros, est financé par des subventions publiques**.** L'État en verse à lui seul **environ 60 milliards d'euros. En 2025, ce besoin de financement représentait 2,9 points de PIB**, soit plus de la moitié du déficit public.

Pour le régime des fonctionnaires de l'État, **une annexe au PLF** chiffre désormais la part de subvention dans la contribution de l'État employeur : **43,9 milliards d'euros en 2025.** Le rapporteur pour avis y voit une avancée utile, mais cette information reste limitée à une annexe et n'est pas reprise dans les documents soumis au vote.

B. Un article liminaire difficilement lisible

Le PLFSS présente deux soldes différents. **Le premier figure à l'article liminaire :** c'est celui des ASSO, en comptabilité nationale. Ce champ est large et comprend notamment la CADES. **Exprimé en points de PIB,** ce solde serait de - 0,1 point en 2026, puis de + 0,2 point en 2027. **Le second figure dans les tableaux d'équilibre.** C'est celui des ROBSS dont la LFSS fixe les recettes et les dépenses. Il serait en déficit de **21,8 milliards d'euros** en 2026, puis de 12,7 milliards en 2027.

Aucun document transmis au Parlement ne permet de passer entièrement d'un solde à l'autre. À la lecture de l'article liminaire, la sécurité sociale paraît donc presque à l'équilibre en 2026, puis en excédent en 2027. Les régimes de base, eux, resteraient en déficit. L'écart vient surtout de l'excédent de la CADES, de **16,0 milliards d'euros en 2027**. Or cet excédent ne finance aucune prestation : il sert uniquement à rembourser les déficits passés. L'article liminaire ne fait pas non plus apparaître le **besoin de financement des retraites**. Les subventions qui les financent y sont comptées comme des recettes ordinaires. Par ailleurs, le régime des fonctionnaires de l'État étant rattaché à l'État ; son besoin de financement, d'environ 44 milliards d'euros, n'apparaît pas non plus dans le déficit de la sécurité sociale.

Le rapporteur pour avis considère que cette présentation ne permet pas au Parlement de mesurer la situation réelle de la sécurité sociale. Il demande que l'article liminaire présente au moins le solde des ASSO hors CADES, en milliards d'euros et pas seulement en points de PIB, car un dixième de point représente environ 3 milliards d'euros. **Il demande aussi qu'un document présente un compte consolidé de l'ensemble des retraites obligatoires, qui distingue leurs ressources propres et les subventions qu'elles reçoivent.**

Le projet de loi sera discuté en séance publique à partir du lundi 9 novembre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2027

Avis présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi, rejeté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2025, M. Vincent Delahaye, déposé le 16 juin 2026



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Vincent DELAHAYE
Rapporteur pour avis
Essonne
Union Centriste et Indépendants

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr